



CONTRIBUIÇÃO À COMPREENSÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NO ÂMBITO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO: UM ENSAIO TEÓRICO

ÁUREA MARIA RESENDE DE FREITAS
HELOIZA CHAVES RIOS
EDSON ARLINDO SILVA
WALMER FARONI

RESUMO

O presente trabalho é um ensaio teórico que propõe trazer contribuição para a identificação de evidências que podem ser utilizadas para orientar a gestão de políticas de desenvolvimento de pessoas nas Instituições Federais de Ensino – IFES, de acordo com os elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas, como: liderança executiva, estratégia, ajustamento mutuo, estrutura formal de coordenação, processos e pessoas. A análise foi efetuada sob a ótica da Teoria da Fragmentação tem o objetivo de identificar nos elementos estruturais evidências que podem ser utilizados para orientar a gestão de políticas de desenvolvimento de pessoas evitando a disfunção e a fragmentação das políticas com a adoção de abordagens integrativa e convergente tornando-as mais eficientes, eficazes e efetivas. A efetividade do desempenho das políticas de desenvolvimento de pessoas no âmbito das IFES, além de estar vinculado a fatores externos depende de questões internas que exercem influência no resultado, pois, cada ator social envolvido no processo de implementação e execução das políticas de desenvolvimento tem características próprias que podem facilitar ou dificultar o resultado.

Palavras-chave: Administração Pública. Teoria da Fragmentação de Políticas. Gestão de Pessoas

1. Introdução

Este ensaio teórico busca analisar sob a ótica da Teoria da Fragmentação de Políticas proposta por Humberto Falcão Martins, as políticas de desenvolvimento de pessoas da Administração Pública, no âmbito das Instituições Federais de Ensino - IFES. Pressupõe-se que compreender os elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas, tais como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação, processos e valores pode contribuir para melhorias na implementação e execução da política de desenvolvimento de pessoas.

Com a emergência de uma agenda internacional neoliberal, ocorrida nos anos 70 e 80, cuja proposta defende a diminuição da soberania dos Estados Nação, os países dependentes, sobretudo os da América do Sul foram obrigados a cumprir ajustes, pelos organismos internacionais como FMI e Banco Mundial. Para tanto, promoveram reformas administrativas baseadas no modelo gerencial com foco em resultados (ANDION) 2009 *apud* KETTL (2003) e DENHARDT & DENHARDT (2003).

Com foco na diminuição do aparelho do Estado, várias estratégias foram adotadas para mudar o funcionamento da Administração Pública como cortes orçamentários, privatização, contratação de serviços terceirizados, planos de desligamento voluntário, estímulo à aposentadoria, desregulamentação, introdução de medidas de desempenho e uso de técnicas de gestão empresariais, dentre outras.

Por outro lado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado previa, entre outros projetos a adequação dos recursos humanos como tarefa prioritária, a profissionalização e a valorização do servidor público, política de captação de novos servidores, desenvolvimento de pessoal, sistema remuneratório adequado, desempenho através de incentivos e carreiras compatíveis com as novas necessidades do Estado.

Fadul e Sousa (2005) enfatizam que existe a necessidade de ampliação da capacidade do governo para a gestão das políticas públicas. Sendo necessário o desenvolvimento de perfis de competências de servidores para que haja melhoria da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

Desde 2006, as diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal estão fundamentadas no tripé estratégico de gestão por competência, democratização das relações de trabalho e qualificação intensiva de uso de tecnologia da informação, conforme Decreto nº 5.707/2006.

Especificamente nas Instituições Federais de Ensino - IFES, vários são os atores sociais que exercem liderança, influência e poder na efetividade da ação estatal. No que se refere à Gestão de Pessoas, podemos identificar a centralização das diretrizes na Secretaria de Recursos Humanos, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e na Coordenação Geral de Recursos Humanos do Ministério da Educação. Desta forma, cabe às IFES (Universidade, CEFET e IFET, dentre outras) o desenvolvimento de mecanismo para a implementação e a execução das diretrizes estabelecidas.

Martins (2003) na Teoria da Fragmentação de Políticas, propõe que a fragmentação é definida como a perda de coerência, consistência e coordenação nas políticas de um mesmo subsistema e entre diversos subsistemas, é um resultado indesejado associado a elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas, tais como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação, processos e pessoas.

Ante o intrincado aparato legislativo e as especificidades e complexidades do sistema político, econômico, orçamentário e administrativo do serviço público, os autores consideram que a efetividade do desempenho das políticas de desenvolvimento de pessoas no âmbito das IFES, além de estar vinculado a fatores externos, depende de questões internas que exercem influência no resultado, pois cada ator social envolvido no processo de implementação e

execução das políticas de desenvolvimento tem características próprias que podem facilitar ou dificultar o resultado.

Os autores procuram identificar nos elementos estruturais fatores que podem ser utilizados para orientar o desenvolvimento de abordagens integrativas nos procedimentos de formulação e implementação e execução de políticas de desenvolvimento de pessoas nas IFES.

2. Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas

Martins (2003), ao propor a Teoria da Fragmentação, parte da premissa básica de que a fragmentação do processo de formulação e implementação de políticas públicas é problemática. Conceitua a fragmentação como “o resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação/implementação de políticas, programas ou projetos” (MARTINS, 2003, p. 76). A fragmentação pode ser atribuída à falta de coordenação, consistência e coerência.

A coordenação é “um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação”; a consistência refere-se a “formulação de políticas compatíveis”; e a coerência “consiste em avançar esse processo de integração e examinar a qualidade do produto resultante desse processo” (MARTINS, 2003 p.79).

O autor parte do pressuposto que existe um fenômeno de fragmentação subjacente, e esse fenômeno constitui uma explicação plausível para a descontinuidade e a baixa implementação das políticas de gestão pública. Pressupõe ainda que a fragmentação de políticas públicas se dá entre estruturas e processos.

Martins (2003), para explicar a fragmentação verificada nas políticas públicas, propõe que a Teoria da Fragmentação contenha seis categorias de variáveis independentes ou fatores estruturais fragmentadores, que são: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e pessoas. Considera essas variáveis independentes como subsídios importantes de integração/fragmentação, a partir dos quais os processos de formulação e implementação de políticas podem ser tendenciosos entre si e com as macroestratégias de governo. As categorias se entrecruzam e se interpenetram, e há conceitos que surgem subjacentes a todas as categorias elaboradas, tais como controle e coordenação.

Assim, pretende-se no presente estudo fazer uma analogia dos fatores estruturais fragmentadores propostos acima, correlacionando-os com a política de desenvolvimento de pessoas no âmbito das IFES. Para tanto, faz-se necessário o entendimento de cada um dos fatores à luz da Teoria proposta por Martins (2003).

2.1. A liderança executiva

A liderança executiva como fator de integração dos processos de formulação de política está centrada na liderança executiva de governo, praticada pela autoridade executiva principal.

O líder é uma peça chave na dinâmica do poder organizacional, é ele quem vai negociar com os demais membros do grupo, conduzindo-os aos alcances dos objetivos governamentais/institucionais.

2.2. A estratégia

Para Motta (2000) a estratégia é um elemento de integração na medida em que identifica o propósito, o futuro e a maneira de alcançá-lo. Assim, a missão e a visão expressam os planos que se desdobram em programas, projetos e ações que visam o alcance dos objetivos.

2.3. O ajustamento mútuo

De acordo com Martins (2003) refere-se as formas de coordenação existentes. O autor elabora uma tipologia de ajustamento mútuo que envolve duas categorias básicas: ajustamento adaptativo e manipulado. O ajustamento adaptativo inclui duas formas de coordenação não-negociada (ajustamento paramétrico e ajustamento deferente). Já o ajustamento manipulado inclui quatro modalidades de coordenação negociadas (coordenação negativa, barganha, solução de problemas e coordenação positiva).

2.4. A estrutura

A estrutura constitui o conjunto de unidades organizacionais arranjadas que definem um padrão de interação entre as partes envolvidas. O que está em questão é se o desenho organizacional proporciona ajustamento vertical e horizontal, de tal forma que a integração seja favorecida ou dificultada.

2.5. O processo

Nos processos estão inseridas as rotinas específicas das atividades a serem desempenhadas, com a definição do começo, fim, inputs e outputs, para que os resultados sejam o mais próximo dos objetivos.

Segundo Martins (2003), processos são etapas, constituídas por uma sequência lógica, criadas para produzir um produto ou serviço incluindo várias funções no organograma. O processo deve ser visto como uma sucessão de etapas que agregam valores ao produto ou serviço e, conseqüentemente, à organização.

2.6. As pessoas

As pessoas são tidas como membros integrantes na medida em que compartilham, em um ou vários subsistemas de política pública, valores, crenças e opiniões em torno de questões relativas à formulação e implementação de políticas públicas.

Conforme a Teoria da Fragmentação de Políticas, os elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas podem ser visualizados no Quadro 1 abaixo:

GRUPO	VARIÁVEL	PROPENSÃO À INTEGRAÇÃO	PROPENSÃO À FRAGMENTAÇÃO
LIDERANÇA EXECUTIVA	Gestão do poder	O executivo principal exerce forte liderança e governa (administra o conflito) buscando o consenso (é um integrador)	O executivo principal não exerce forte liderança ou divide para governar, mediante incentivo à competição interna
	Visão	O executivo principal manifesta sua visão, e esta aparece de forma central no seu discurso político	O discurso político do executivo principal não revela claramente uma visão mobilizadora
ESTRATÉGIA	Plano	Há um projeto de governo expresso claramente sob a forma de um plano	As diretrizes e os objetivos centrais de governo não estão claros nem integrados sob a forma de um plano
	Sistema de planejamento	Há um sistema de planejamento que estabelece objetivos, meios de alcance e mecanismos de monitoramento e avaliação	Os objetivos são difusos, os meios não são assegurados, o monitoramento e a avaliação não são sistemáticos

Continua

Continuação

GRUPO	VARIÁVEL	PROPENSÃO À INTEGRAÇÃO	PROPENSÃO À FRAGMENTAÇÃO
AJUSTAMENTO MÚTUO	Formas de coordenação	Há evidências de que predominam formas de coordenação negociada (coordenação negativa, barganha, solução de problemas e coordenação positiva)	Há evidências de que predominam formas de coordenação não-negociada (ajustamento paramétrico e ajustamento diferencial)
ESTRUTURA	Desenho organizacional	A macroestrutura está agrupada de tal forma que as áreas de responsabilidade estão claras e sob a supervisão do executivo principal	Há uma pulverização da macroestrutura, com perda de supervisão e sobreposições e paralelismos não-claros
	Coordenação	Os mecanismos de coordenação conseguem promover o mínimo de integração horizontal e vertical necessária	Os mecanismos de coordenação não logram promover integração lateral ou vertical
PROCESSOS	Autonomia	Os processos pertinentes ao subsistema de política perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes	Os domínios institucionais são preponderantemente autônomos na execução de atividades
	Consenso operacional	Procedimento, produtos e habilidades estão razoavelmente especificados nos processos pertinentes ao subsistema de política	Há conflito e ambigüidade ou não há especificação satisfatória em relação a procedimentos, produtos e habilidades
	Integração vertical e horizontal	Poucos stakeholders, baixo conflito de autoridade dos domínios institucionais, resultados claros e formas de integração bem estabelecidos	Grande diversidade de stakeholders, limitações na autoridade dos domínios institucionais, demandas conflitantes e múltiplas e complexas formas de integração
PESSOAS	Valores	Uma ou poucas comunidades epistêmicas dotadas de meios de interlocução	Diversas comunidades epistêmicas sem meios de interlocução

Quadro 1: Classificação das variáveis integradoras

Fonte: Martins (2003) – Adaptado por Luna (2007) e para este trabalho

3. Políticas de Gestão Públicas

Em seu estudo, Martins (2003) identificou na Reforma do Estado as trajetórias de políticas de gestão pública desestatizantes, dentre elas o autor aponta a gestão de atividades de suporte - Recursos Humanos e Tecnologia da Informação. Apresenta análise sintética e permite uma noção da pluralidade de visões sobre os problemas, as soluções e os valores, tais como: precariedade e escassez dos instrumentos e recursos para formulação e implementação das políticas públicas; precariedade de controles e informações; reorientação da política de RH; modernização dos sistemas de gestão de recursos humanos e compras; implementação do governo eletrônico; Plano Diretor; Emenda Constitucional 19; MP 2.200/01.

Neste estudo, para que haja coerência com o proposto na Teoria da Fragmentação, para a compreensão de políticas de gestão pública, será utilizada a definição de Barzelay (2001 *apud* MARTINS, 2003, p. 22): “políticas de gestão pública referem-se a regras e rotinas que se aplicam à administração pública como um todo”. O autor acrescenta que cada organização pública deve considerar no processo de desenvolvimento institucional os seguintes elementos: desenvolvimento das estratégias, alinhamento das estruturas, otimização dos processos de trabalho, adequação dos quadros funcionais e sistemas de informação, conhecimento e aprendizagem.

A noção de políticas de gestão pública será utilizada no sentido tanto das atividades de suporte quanto daquelas de desenvolvimento institucional das IFES, considerando o

aparato legislativo, as leis, os decretos que tratam do desenvolvimento dos servidores públicos e de suas carreiras instituídos pelo governo para desenvolvimento de perfis de competências de servidores públicos com objetivo de melhorar a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

3.1. Ciclo da Política Pública

Diante das diferentes classificações do ciclo de política pública, neste estudo para a análise das políticas de desenvolvimento de pessoas das IFES será adotada a classificação abordada por Barkenbus (1998): agenda, formulação, implementação e avaliação, que são elementos cruciais constitutivos da capacidade governativa.

Antes da escolha de uma política pública, um problema deve ser focalizado e passa a fazer parte da agenda de governo quando há decisão política em resolvê-lo. O que coloca uma questão na agenda é a percepção de que algo está errado e que pode ser melhorado após uma intervenção pública (PETERS, 1986).

Depois de identificado o problema, surge a necessidade de desenvolvimento de um mecanismo para solucioná-lo. Souza (2006) entende que a formulação de políticas públicas constitui o estágio em que governantes democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Fernandes & Berton (2006) entendem que a formulação depende de os gestores mobilizarem apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória.

A etapa seguinte constitui-se na implementação, tida como um dos maiores desafios para os gestores públicos. Oliveira (2005) a considera um passo vital no processo de governo porque envolve colocar programas em ação e produzir efeitos para os cidadãos. Argumenta, ainda, que o estudo da implementação exige um entendimento de sua complexidade e interação com o planejamento. O resultado do planejamento, incluindo sua implementação, deve ser observado como uma série de eventos que são dependentes de uma cadeia. Assim, tornam-se necessárias coalizões de apoio, capacidade financeira, instrumental e operacional. Pela complexidade, envolvimento e dependência de diversos atores sociais, esta etapa constitui uma das maiores causas do fracasso das políticas públicas (FERNANDES & BERTON, 2006).

A avaliação de políticas é considerada a fase, na qual se apreciam os programas já implementados e seus principais impactos. Para Cunha (2006), a avaliação é um instrumento importante para o controle da efetividade da ação estatal, podendo subsidiar o planejamento e a formulação das ações governamentais, bem como o acompanhamento de sua implementação. Thoenig (2000) considera que os métodos modernos de avaliação buscam por eficiência, eficácia, transparência e responsabilidade democrática. A avaliação deve ser vista como uma ferramenta para o aprendizado que pode auxiliar governos, dirigentes públicos e o próprio público a formar pontos de vistas convergentes.

3.2. Implementação de Reformas Administrativas

As reformas administrativas são políticas que visam à melhoria da performance do aparato burocrático do Estado. Normalmente, estas políticas estão voltadas para o ajuste fiscal e a mudança nas estruturas organizacionais.

Resende (2002) destaca três razões para as resistências às reformas administrativas: os interesses organizados procuram manter os benefícios já adquiridos, se opõem racionalmente à mudança e possuem pouca habilidade para se organizar e promover mudanças.

As reformas administrativas do governo afetam substancialmente as Instituições Federais de Ensino, bem como os resultados gerados impactam diretamente os resultados destas Instituições.

3.3. Continuidade e descontinuidade pelo olhar das teorias de Políticas Públicas

No discurso presente no cotidiano de ministérios, fundações, secretarias, autarquias e empresas públicas, por vezes reforçado pela imprensa, a troca de governo causa a descontinuidade administrativa. Isso se explicaria, conforme Nogueira (2006), a interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e engavetamento de planos futuros, desprezando-se possíveis qualidades ou méritos de iniciativas de gestão anterior. Ações que ocasionam o desperdício de recursos públicos, a perda de memória, o saber institucional e o desânimo das equipes envolvidas. Atuações intencionais de promoção da continuidade, práticas de boa gestão, atenção a questões políticas e intervenção no ambiente podem diminuir os riscos de descontinuidade administrativa.

4. Os aspectos estruturantes da política de desenvolvimento de pessoas no âmbito das Instituições Federais de Ensino

Os aspectos aqui analisados foram tratados à luz da Teoria da Fragmentação com base nos fatores estruturantes, nas diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 e nas diretrizes do Decreto 5.707/2006.

Foi estabelecido no Plano Diretor que a política de recursos humanos, fundamentada na valorização e no desenvolvimento do servidor, constitui tarefa prioritária para atender as necessidades do Estado modernizado.

A valorização do servidor deveria ser implementada: com a criação de condições psicossociais necessárias ao fortalecimento do espírito empreendedor do serviço público, conjugada ao comportamento ético e ao desempenho eficiente; com reforço do sentido de missão e com o comprometimento do servidor público para com a prestação de serviços de melhor qualidade para o cidadão; e com a obtenção de maior satisfação do servidor público com o trabalho e com a qualidade de vida. A implantação deveria ser gradativa através de uma ação participativa, de modo que os próprios servidores assumissem sua implementação no regime de co-gestão. Cada Ministério constituiria equipes e um núcleo central de mobilização, além da formação de consultores internos para fornecer orientação metodológica.

O desenvolvimento de recursos humanos deveria ser implementado pelas diversas escolas de administração pública do Estado: orientadas para a introdução da administração gerencial com estratégias de gestão pública, desenvolvimento gerencial e de recursos humanos, atendimento ao público, além de treinamento na utilização da tecnologia de informação.

O Decreto nº 5.707/2006 estabeleceu as diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal, fundamentadas no tripé estratégico de gestão por competências, democratização das relações de trabalho e qualificação intensiva de uso de tecnologia da informação. Assim, acrescentou duas vertentes distintas ao estabelecido no Plano Diretor: a gestão por competências e a democratização das relações de trabalho.

A Gestão por Competência tem sido tema destacado nos meios acadêmicos articulada com base em três dimensões: conhecimento, habilidade e atitudes, dentre os seguintes autores: Zarifian (2001); Brandão, Guimarães (2001); Bruno-Faria e Brandão (2003); Fernandes, Fleury e Mills (2006); Bahry e Tolfo (2007).

A potencialização de servidores capazes de gerar resultados convergentes ao cumprimento de metas institucionais estabelecidas pode ser efetivada por duas vertentes: da gestão por competência, com ações de capacitação que visem ao desenvolvimento de

conhecimento, habilidades e atitudes; e incorporando nos programas de capacitação metodologias que possibilitem intensificar a utilização da tecnologia da informação.

A democratização das relações de trabalho, através da gestão participativa, é fundamental para o desenvolvimento de um novo projeto de sociedade. Pressupõe a garantia de processos democráticos e participativos de negociação de conflitos que devem ser institucionalizados por instrumentos legais, cujo reconhecimento da legitimidade dos interesses e dos conflitos se dê pela participação e garantia de amplo espaço de liberdade e de autonomia das partes.

A análise dos fatores estruturantes propostos na Teoria da Fragmentação será abordada a seguir.

4.1. A liderança executiva como fator de integração

Para fins deste trabalho entende-se a liderança executiva o dirigente máximo da Instituição Federal de Ensino-IFES, autoridade principal, como fator de integração dos processos de formulação de política de desenvolvimento de pessoas. Assim, tomando como base Martins (2003) e fazendo a analogia no âmbito das IFES, a autoridade executiva principal está associada ao Reitor e aos Pró-Reitores, e a autoridade coletiva está associada aos Dirigentes das áreas acadêmicas, visto que, de uma maneira geral, os Pró-Reitores são escolhidos pelo Reitor, e os Dirigentes das Áreas Acadêmicas são escolhidos pela comunidade acadêmica.

Considerando a definição de Motta (2007), para quem a liderança é um processo grupal que envolve a influência de um indivíduo sobre os demais, torna-se central o quanto o executivo principal é capaz de influenciar seus liderados numa determinada direção, gerando convergência estrutural. Para o autor, o líder investe, primordialmente, no poder existente nos liderados, rearticulando este poder em consonância com o poder de si próprio (e de seu cargo) para obter uma aliança grupal no que tange a objetivos comuns.

Sob essa ótica, o executivo principal das IFES deve ser capaz de influenciar seus liderados (liderança executiva e coletiva) para que exerçam poder e obtenham aliança do grupo, objetivando a convergência da política de desenvolvimento de pessoas.

Martins (2003) destaca a existência de diferença entre líder e executivo. O primeiro é criador de um ambiente que influencia as outras pessoas de forma direta, acrescentando à organização estratégia, motivação e integração. Já o segundo é um indivíduo que toma decisões e dá ordens e pensa que o restante da organização existe para executar seus desejos.

Desta forma, no âmbito das IFES, o executivo deve ser um líder: exercer liderança para negociar com seus liderados a implementação e a execução das políticas de desenvolvimento de pessoas, tornando-se um elemento de convergência.

Nas dimensões essenciais, visão e poder, é importante o quanto o líder executivo contribui para a formação de uma visão de futuro, em torno da qual as diretrizes estabelecidas pelo Dirigente gravitam e em cuja direção há um esforço político de negociação de poder para a obtenção de adesões.

É essencial a maneira como a autoridade executiva interage com os liderados, como administra as divergências e como distribui os recursos para evitar, no contexto das IFES, disputa e pluralismo de interesses.

Para a OCDE (2003), a visão do governo deve ser compartilhada com as lideranças executivas e demais atores envolvidos e ir além do ciclo eleitoral e do programa do governo. Especificamente, em relação a investimentos em capital humano, o ciclo de vida é longo e deve ser orientado por uma visão que vá além do mandato do governo. Políticas coordenadas em longo prazo devem resistir a pressões políticas partidárias e de grupos de interesses, visto que nem sempre são compensadoras, pois podem ser avaliadas como medíocres e dispendiosas.

Mesmo sendo foco das reformas administrativas acontecidas no Brasil, a profissionalização e o desenvolvimento de perfis de servidores públicos, necessários para a ampliação da capacidade do governo na gestão das políticas públicas, carece de ações que propiciem a melhoria da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

No âmbito das IFES poderá haver disputa e pluralismo de interesses se houver privilégios das questões políticas em detrimento das administrativas, considerando que a escolha do Dirigente máximo é de pleito democrático. Assim, a forma como este interage com os liderados, administra as coalizões e distribui os recursos (materiais e simbólicos) impacta diretamente na integração ou fragmentação das políticas estabelecidas. Conforme Luna (2007) a lógica política busca o fracionamento para permitir a composição da base de apoio, enquanto a administrativa propõe menores estruturas, redução de custos, dentre outros.

4.2. A estratégia como fator de integração

De acordo com Martins (2003) a gestão estratégica como elemento de convergência repousa na disponibilidade de meios gerenciais de implementação do projeto de governo. A estratégia é um processo que ocorre em um contexto no qual há relações de influência e poder, assim como há laços sociais entre os envolvidos.

A formulação de estratégia é entrelaçada com a implementação em um processo contínuo e mutuamente construtivo, posicionando os atores como participantes ativos no processo de estratégia (JARZABKOWSKY, 2008).

De acordo com Luna (2007), existe uma propensão à fragmentação quando as diretrizes e os objetivos centrais do governo não estão claros nem integrados sob a forma de um plano, e ainda, quando os objetivos são difusos, os meios não são assegurados, o monitoramento e a avaliação não são sistemáticos.

Desta forma, nas IFES, um projeto de governo assim como a política de desenvolvimento de pessoas devem ser expressos sob a forma de um plano, com a participação ativa, contínua e mútua dos atores, que estabeleçam objetivos, meios de alcance e mecanismo de monitoramento e avaliação. Podendo, desta forma, gerar convergência das ações de desenvolvimento com os projetos das Instituições.

4.3. O ajustamento mútuo como fator de integração

Martins (2003) argumenta que quanto ao potencial maximizador de resultados em redes de políticas públicas, o ajustamento mútuo apresenta limitações. Quando ocorrem formas de negociação, há evidências de se alcançar a integração, enquanto tende à fragmentação quando predominam formas de coordenação não-negociada.

Considerar, nas IFES, o ajustamento mútuo fator estrutural de integração implica comunicação aberta e intercambiada entre liderança executiva, dirigentes e servidores; identificação dos mecanismos de ajustamento que atuam nas políticas de desenvolvimento de pessoas; e cooperação das partes para criação de valor quer entre um círculo restrito de atores relevantes, quer de forma estendida à comunidade em questão. A atuação conjunta dos participantes para resolver problemas propicia novas soluções e possibilidades inovadoras de políticas de desenvolvimento de pessoas.

Nas IFES onde a autoridade executiva se renova, geralmente, a cada quatro anos, pode ser mais viável que os cargos do nível tático sejam ocupados por atores com competência suficiente e que exerçam seus papéis quando há mudanças no governo, podendo dar continuidade às políticas de desenvolvimento de pessoas. Conforme já mencionado, essas ações têm um ciclo de vida longo e devem ser orientadas por uma visão que vá além do mandato.

4.4. A estrutura como fator de integração

O pressuposto da Teoria da Fragmentação é que formas e mecanismos sobrepostos e efetivos de coordenação promovem integração; e falhas na coordenação geram fragmentação.

A estrutura organizacional influi diretamente na integração vertical e horizontal dos órgãos administrativos, podendo favorecer ou dificultar a integração. Uma estrutura concentrada em poucas unidades tende a facilitar a integração; uma estrutura fragmentada tende a dificultar a coordenação.

A análise de integração vertical corresponde basicamente ao desenho organizacional. De acordo com Martins (2003), o critério de departamentalização da cúpula ou do nível intermediário pode ser mais ou menos fragmentário, favorecendo ou dificultando as relações dos níveis operacionais e intermediários. A análise horizontal corresponde à coordenação propriamente dita. A coordenação é um elemento básico de administração, que visa a estabelecer a harmonia entre todos os atos organizacionais.

Para Luna (2007) órgãos formais ou estruturas informais devem ser escolhidos de acordo com o momento. A decisão sobre a criação de estruturas formais ou informais é estratégica.

As IFES devem identificar evidências de coordenação por supervisão e a incidência de mecanismos integradores e suas propriedades de forma que o ajustamento horizontal e vertical da estrutura organizacional promova a integração.

Para Lawrence e Lorsch (1972), no que tange ao desenvolvimento organizacional e gestão de pessoas, a interface ocorre no desenvolvimento das pessoas. A eficácia organizacional se dá mediante intervenção construtiva nas variáveis estruturais e comportamentais.

Assim, a estrutura organizacional das IFES deve propiciar formas de relacionamento entre suas partes constitutivas, sendo a central de recursos humanos responsável pela coordenação do processo de desenvolvimento de pessoas. Deve haver envolvimento e comprometimento, de todas as partes constitutivas, com a implantação e a execução das diretrizes estabelecidas. Desta forma, a estrutura constitui um fator essencial de convergência.

4.5. O processo como fator de integração

O desenvolvimento de pessoas é um processo que perpassa as unidades integrantes da estrutura institucional, bem como sofre influência da macroestrutura governamental, abrangendo diversos domínios institucionais. Por isso, ele deve estar contido no planejamento institucional e deve ser dotado de sistemas de informações compartilhados (CARVALHO & NASCIMENTO, 2000).

Na medida em que as ações de desenvolvimento de pessoas são implementadas nas IFES, agrega-se valor às unidades de sua estrutura organizacional, que passam a ter constituído um corpo técnico com capacidade de identificar e qualificar as especificações de procedimentos de serviços, as habilidades e as formas de integração ao longo da cadeia.

Analisar a política de desenvolvimento de pessoas das IFES, como fator de integração, requer a integração vertical e horizontal entre as unidades envolvidas nesta política, de forma a gerar os resultados definidos e apoiar os objetivos Institucionais.

Desta forma, o processo de desenvolvimento de pessoas contribui para integração e convergência.

4.6. As pessoas como fatores de integração

Conforme ressaltado por Motta (2000), os valores colaboram na construção da consistência organizacional, do sentido de missão e do consenso entre participantes de um processo de trabalho, além de serem atrativos à gerência, pois inspiram harmonia e formam a base consensual para a criação de uma nova visão organizacional.

Para Martins (2003) crenças e opiniões têm sido abordadas por vários cientistas sociais e políticos na formulação de políticas, visto que podem ser diferenciadas, de acordo com os programas, pelas questões doutrinárias, pelos paradigmas de políticas, bem como pelos formuladores de políticas, organizações, grupos sociais e sociedade.

Para Demo (2008), as políticas de desenvolvimento de pessoas devem contemplar ações que visem: medir e valorizar o desempenho dos recursos humanos; preparar as pessoas para constantes mudanças; ajudar as pessoas a identificar as habilidades necessárias para a função atual e as funções pretendidas; alinhar a visão pessoal e as aspirações individuais às estratégias e visão corporativas; desenvolver qualidade de versatilidade e auto-asserção nos empregados; expandir as habilidades gerenciais; desenvolver planejamento de carreira viável e acessível a todos; criar ligações entre satisfação e desempenho no trabalho; reforçar a comunicação e a clareza das metas e objetivos organizacionais; e a revitalizar os empregados que experimentam estagnação em suas carreiras.

Luna (2007) acrescenta que processos integrados dependem em grande parte da qualificação dos recursos humanos envolvidos.

A política institucional de desenvolvimento de pessoas, quando devidamente articulada, proporciona qualificação educacional e profissional, educação continuada dos servidores, melhoria de desempenho e capacidade de influenciar decisões estratégicas na organização.

A valorização das pessoas pressupõe dar autonomia para atingir metas, criar oportunidades de aprendizado, de desenvolvimento das potencialidades e de reconhecimento pelo bom desempenho.

As pessoas constituem fator de integração quando compartilham valores, crenças e opiniões nos processos de formulação e implementação das políticas Institucionais.

5. As políticas de desenvolvimento de pessoas nas Instituições Federais de Ensino

Considerando que a profissionalização dos servidores públicos tornou-se fundamental para propiciar ao Governo condições de implementar as políticas públicas, passou a integrar a sua agenda a necessidade de estabelecer uma política de desenvolvimento de pessoas.

O Plano de Reforma Administrativa e o Decreto 5.707/2006 impactaram as IFES. Num primeiro momento, a reforma de 1995, adotou o Estado-mínimo, culminando na redução vertiginosa dos quadros de pessoal, em decorrência das aposentadorias, desligamento voluntário, privatização, cortes orçamentários, dentre outros. Entretanto, o Plano de Reforma, também previa a “adequação dos recursos humanos como tarefa prioritária neste contexto de mudança, exigindo uma política que oriente desde a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através de incentivos, e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado”.

Desta forma, a Reforma do Aparelho do Estado de 1995 ao adotar um Estado-mínimo com redução do quadro de pessoal e cortes orçamentários entra em contradição com o estabelecido em sua tarefa prioritária de captação de novos servidores, sistema remuneratório adequado, instituição de carreiras compatíveis e o desenvolvimento de pessoal.

Já o Decreto 5707/2006 prevê o tripé estratégico de gestão por competências, democratização das relações de trabalho e qualificação intensiva de uso de tecnologia da informação.

Conforme Pires et al. (2009) o emprego da abordagem de competências em instituições públicas mostra-se relativamente restrito, em decorrência de barreiras enfrentadas na realização dos processos e subprocessos de gestão de recursos humanos. O autor argumenta que a desmotivação de muitos servidores no serviço público pode ser explicada:

pela ausência de uma política de reconhecimento e remuneração com base nas competências adquiridas e demonstradas; e, pela nomeação de cargos de confiança que, às vezes, sofre a influência de fatores relacionais/políticos, em detrimento das competências ou potenciais dos servidores. O desenvolvimento de metodologias, técnicas e mecanismos adequados surgem como principais desafios para a administração pública.

A Constituição Federal de 1988 é omissa quanto ao direito de negociação coletiva e não assegura o dissídio coletivo nem o reconhecimento de acordos e convenções coletivas de trabalho no setor público, além de não possibilitar aos servidores públicos participar da determinação de suas condições de trabalho ocasionando a recorrência de conflitos, agravados pela falta de instrumentalização e mecanismos de mediação e de arbitragem para dirimir os mesmos.

Apesar da busca de caminhos para viabilizar a democratização das relações de trabalho, destacando a criação, em 2003, da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP, através de protocolo celebrado entre o Governo Federal e as Entidades Sindicais dos Servidores Públicos Federais Cíveis. A MNNP tem sido um espaço de participação de representantes do governo e dos servidores, mas tem se mostrado inadequada para tratar as demandas e as dificuldades dos servidores, visto a preponderância das decisões pelo lado do governo. Apesar do esforço para imprimir no aparelho do Estado uma dinâmica mais democrática ainda prevalece uma tendência à cultura política autoritária e patrimonial.

Conforme constatado por Paula (2005) o governo está passando por um processo de aprendizagem, mas existe a permanência das idéias onde há uma clara concentração do poder no núcleo estratégico. A nova administração pública não conseguiu transcender a dicotomia entre a política e a administração, a sua estrutura e características dificultam a infiltração das demandas populares. Inexiste um canal de mediação entre as entidades e a cúpula governamental.

Para Zajdsznajder (1988) a baixa frequência de negociação indica situações não igualitárias e significa que predominam a imposição e o autoritarismo, pois, a negociação é um processo de troca em que os indivíduos e os grupos sociais buscam resolver diferenças através da obtenção de um acordo.

A tecnológica de informação tem sido considerada como a maior ferramenta dos tempos modernos. Seu uso eficaz, sua integração com a estratégia, características e estrutura institucional melhora a qualidade e a disponibilidade de informações importantes para as instituições.

A qualificação intensiva de uso de tecnologia da informação deve estar presente nas práticas de desenvolvimento de pessoas para a melhoria dos processos internos e externos e dos serviços prestados aos cidadãos.

A incorporação de políticas de desenvolvimento de pessoas no âmbito das IFES necessita: constar do plano de desenvolvimento institucional; ter dotação orçamentária e financeira, instrumental e operacional; cumprir metas; obter convergência em torno dos objetivos das políticas e dos atores sociais envolvidos na execução do processo.

Para que uma política de desenvolvimento de pessoas alcance a efetividade, é necessário trabalhar de forma integrada, num processo cíclico nas distintas fases (agenda, formulação, implementação e avaliação), permitindo a retroalimentação recíproca para correção de problemas em qualquer uma das fases.

6. Conclusão

Este trabalho é importante na medida em que propõe analisar a política de desenvolvimento de pessoas estabelecida para as Instituições Federais de Ensino - IFES sob a ótica dos eixos analíticos dos fatores estruturantes da Teoria da Fragmentação e mostra como a liderança executiva, a estratégia, o ajustamento mutuo, a estrutura formal de coordenação,

os processos e as pessoas podem ao mesmo tempo serem fatores de convergência ou de fragmentação, favorecer ou criar obstáculos, afetar positivamente ou negativamente a performance das políticas de gestão pública. O desenvolvimento de pessoas depende da integração das políticas e não de soluções fragmentadas.

Conforme Luna (2007) a articulação mobilizadora do executivo central é imprescindível à liderança, sendo um dos fatores mais relevantes para o sucesso de uma política de governo.

O executivo principal deve ser capaz de liderar o processo de construção coletiva de uma visão e negociá-la dentro e fora da Instituição, exercendo, no nível estratégico, a indelegável autoridade de seu cargo. Cabe ao líder cobrar adesão à visão, mobilizando seus liderados para a implementação das políticas de desenvolvimento de pessoas.

A estratégia de gestão da política de desenvolvimento de pessoas deve ser expressa sob a forma de um plano programático, dinâmico e flexível. A gestão do plano deve ser desdobrada em objetivos e metas, proporcionando meios para sua revisão, monitoramento e avaliação.

É necessário haver incentivos para que os atores envolvidos na sua implementação cooperem entre si por meio da prática de auto-coordenação negociada. As principais áreas de responsabilidade devem ser claramente definidas com o mínimo de sobreposição e nas questões mais estratégicas a supervisão deve ser do executivo principal.

A área de gestão de pessoas das IFES deve exercer mecanismos de coordenação para promover integração horizontal e vertical, estabelecer limites de autonomia, instituir acordos operacionais e mecanismos de integração, propor formas inovadoras de capacitação e intensificar a qualificação no uso da tecnologia de informação. Acredita-se que essas ações integradoras de forma compartilhada e articulada possibilitem sinergia em torno dos objetivos comuns, garantindo que as IFES possam cumprir as metas estabelecidas pelas políticas de governo e oferecendo serviços de qualidade aos cidadãos usuários.

Conforme publicação da OCDE (2010), as mudanças e reformas sucessivas no foco das políticas públicas de emprego, ocorridas no Brasil ao longo do tempo, resultaram em mudanças fragmentadas e incompletas, com pouca direção geral estratégica e sucessivas políticas descontinuadas em relação ao número de pessoal e remunerações. A definição de uma estratégia de gestão de recursos humanos baseada numa visão sólida de longo prazo, integrada nos esforços globais de reforma de gestão pública, deve ser a prioridade para o Brasil.

Mudanças significativas ocorreram na área de gestão de pessoas das Instituições Federais de Ensino. Foram instituídas pelo Governo Federal legislações visando ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento de pessoas e reestruturação ou criação de carreiras de docentes e técnico-administrativos: o Decreto nº 5.707/2006, a Lei nº. 11.091/05, a Lei nº 11.344/06 e a Lei nº. 11.784/2008. Entretanto, não basta o estabelecimento de uma legislação, ela precisa ser efetiva e respeitar as tradições, praxes e costumes das Instituições, pois, no Brasil, é comum o descumprimento de normas constitucionais, visto que muitas vezes são incompatíveis com as tradições e costumes da sociedade e não atendem as expectativas e anseios dos atores envolvidos.

O empreendimento de ações integradas demanda uma abordagem multifacetada, uma vez que não há uma única estratégia que, se adotada, garanta o sucesso da gestão de políticas públicas.

O fator humano deve ser objeto de atenção especial para a superação das dificuldades da administração pública no enfrentamento dos problemas de desenvolvimento de pessoas que ainda carecem de solução adequada.

Pode haver a constatação de outros elementos estruturantes além dos propostos pelo presente trabalho, mas essas pistas permitem inferir que podem existir mecanismos de

integração e convergência nas políticas de desenvolvimento de pessoas das Instituições Federais de Ensino.

A análise aqui estabelecida aborda questões que necessitam de uma investigação empírica e outras hipóteses podem surgir face aos novos olhares e desafios que emergem no ambiente institucional e nacional.

7. Referências bibliográficas

ANDION, Carolina. Por uma Nova Interpretação das Mudanças de Paradigma na Administração Pública. In: ENCONTRO DA ENANPAD, 33. 2009. São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009.

BAHRY, Carla Patrícia; TOLFO, Suzana da Rosa. Mobilização de competências nas atividades profissionais dos egressos de um programa de formação e aperfeiçoamento. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 41, n.1, p. 125-144, jan./fev. 2007.

BARKENBUS, Jack. **Expertise and the Policy Cycle**. Tennessee: University of Tennessee, 1998.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro: v. 41, n.1, p. 08-15, jan./fev. 2001.

BRUNO-FARIA, Maria de Fátima; BRANDÃO, Hugo Pena. Competências relevantes a profissionais da área de T&D de uma organização pública do Distrito Federal. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, 2003.

CARVALHO, Antônio Vieira de; NASCIMENTO, Luiz Paulo do. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Pioneira, 2000, v.2.

CUNHA, Carla Giane Soares. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. 2006. Disponível em: <www.seplag.rs.gov.br/download.asp?...Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais>. Acesso em: 04 jun.2010.

DEMO, Gisela. **Políticas de Gestão de Pessoas nas Organizações**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FADUL, Élvia M.; SOUZA, Antonio Ricardo de. Políticas e Reformas da Administração Pública Brasileira: uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 29, 2005. Brasília, DF. **Anais...** Brasília, 2005

FERNANDES, Bruno Henrique Rocha; BERTON, Luiz Hamilton. **Administração Estratégica**: da Competência Empreendedora à Avaliação de Desempenho. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____; FLEURY, Maria Tereza Leme; MILLS, John. Construindo o Diálogo Entre Competência, Recursos e Desempenho Organizacional. **Revista de Administração de Empresas** Rio de Janeiro, v. 46, n. 4. out./dez. 2006.

JARZABKOWSKY, P. Shaping Strategy as a Structuration Process. **Academy of Management Journal**, Champaign, Illinois. v. 51, n. 4, p. 621–650, 2008.

LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay W. **O desenvolvimento de organizações**: diagnóstico e ação. São Paulo: Edgard Blücher, 1972.

LUNA, Rodrigo Bandeira de. **Integração Horizontal De Ações Governamentais**. 2007. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2007.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na Análise de Três Casos de Políticas de Gestão Pública**. 2003. 258 f. Tese (Doutorado em Administração Pública)-Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2003.

_____. **Fragmentação e Intersetorialidade: em busca de uma agenda da integração**. São Paulo: EGAP/FUNDAP, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. Reflexão e Emoção Estratégicas: Construindo Firmeza na Decisão Empresarial. **Parceria em Qualidade**. Local: Qualitymark, ano 6, nº 28/29, p. 11-13, 2000.

_____. **Gestão contemporânea: a Ciência e a Arte de Ser Dirigente**. 16.ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)-Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2006.

OLIVEIRA, Alfredo Gontijo. Propriedades Emergentes nas Ciências Exatas: Transposições de Conceitos, Modelos e Metodologias. In: DOMINGUES, Ivan. **Conhecimento e Transdisciplinaridade II: Aspectos Metodológicos**. Belo Horizonte, Editora UFMG, p. 247-292, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. v.45, n.1, 2005

PETERS, B. Guy. **American Public Policy: Promise and Performance**. 2nd ed. New Jersey: Chatam House Publishers, 1986.

PIRES, Alexandre Calil... [et al.]. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2009. 100 p.

RESENDE, Flávio da Cunha. **Por que reformas administrativas falham?**. 2002. Disponível em <www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a08v1750.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. n.16, p. 20-45. 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2010.

THOENIG, Jean Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000. Disponível em:

<www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=search_result&itemid=129>. Acesso em: 04 jun. 2010.

ZAJDSZNAJDER, Luciano. **Teoria e Prática da Negociação**. Política da negociação. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olímpio; 1988.

ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo Competência: por uma nova lógica**. São Paulo: Atlas 2001.